

丛书主编 俞树毅

★生命无返程:重点交通法规解读

★百姓生活避风港:也谈社会保障法

★祸患积于忽微:警察权限与治安管理

★清官能断家务事:走进婚姻法

★约定大于法定:合同法漫谈

★让我欢喜让我忧:银行卡消费与维权

★权利与保障同行:民事侵权及其救济

法律在身边

FALÜ ZAI SHENBIAN

公民维权系列丛书

何文杰 编著

百姓生活避风港:
也谈社会保障法



兰州大学出版社

丛

★生命无返程:重点交法规解读

★百姓生活避风港:也谈社会保障法

★祸患积于忽微:警察权限与治安管理

★清官能断家务事:走进婚姻法

★约定大于法定:合同法漫谈

★让我欢喜让我忧:银行卡消费与维权

利与保障同行:民事侵权及其救济

法律在身边

FALU ZAI SHENBIAN

公民维权系列丛书

何文杰 编著

百姓生活避风港:
也谈社会保障法



兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

百姓生活避风港：也谈社会保障法 / 何文杰编著

— 兰州：兰州大学出版社，2014.11

（“法律在身边”公民维权系列丛书 / 俞树毅主编

ISBN 978-7-311-04633-0

I. ①百… II. ①何… III. ①社会保障法—基本知识
—中国 IV. ①D922.182

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第267134号



责任编辑 张国梁 杨洁

装帧设计 郇海

书 名 百姓生活避风港：也谈社会保障法

作 者 何文杰 编著

出版发行 兰州大学出版社（地址：兰州市天水南路222号 730000）

电 话 0931-8912613（总编办公室） 0931-8617156（营销中心）
0931-8914298（读者服务部）

网 址 <http://www.onbook.com.cn>

电子信箱 press@lzu.edu.cn

印 刷 兰州奥林印刷有限责任公司

开 本 710 mm×1020 mm 1/16

印 张 9.25

字 数 151千

版 次 2015年3月第1版

印 次 2015年3月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-311-04633-0

定 价 22.00元

（图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系）

总 序

党的十八届四中全会提出全面推进依法治国,总目标是建设具有中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。

改革开放三十多年来,走市场经济道路和建设具有中国特色社会主义法律体系、建设法治国家是我们始终坚持的。改革越往后就越艰难。我国市场经济建设虽然取得了巨大的成功,但地方保护、行政垄断、自然垄断、权力寻租、市场壁垒以及不公正的市场规则等乱象依然存在,市场经济建设已经到了深层的攻坚克难时期。市场经济是法治经济,市场秩序的建立与维护要依靠反映市场规律、市民社会规则的法治体系。人治只能是计划经济的反映。建设具有中国特色社会主义法治体系,对于深化各项改革、推动市场经济健康发展,具有重要意义。

正如十八届四中全会提出全面推进依法治国的重大任务所表明的,中国特色社会主义法治体系的建设和完善主要依赖于政府的推动,但这种自上而下的推动应当促进内生性的法治建设,其中,增强全民法治观念、加强民主立法和法律实施的公众参与等,应该是题中的应有之意。

社会问题纷繁复杂,当下中国社会又一次处在了历史的节点上。“依法治国,建设社会主义法治国家”是中国的基本治国方略,也是中国承继人类文明的必然和历史选择。依法治国必然要求增强全民法治观念,并在全社会大力推动普法宣传教育。虽然学理解释在法理学上属于无权解释之列,但适法、守法、用法均离不开对现行法律的熟悉、掌握和准确理解,学理解释在法律的适用、市场规则和市场秩序的维护、公民行为的预测或指引中发挥着至关重要的作用。可以说,如果民众没有良好的法律素养,没有法律信念,则中国现代法律的移植、现代法治社会和法治国家的建设始终是不可完成的任务,只能是水中月、镜中花。

早在1986年,中国就开始了以五年为一个周期的普法活动。2011年为“六五”普法规划的启动年。“六五”普法规划的基本指导思想主要是:按照全面落

实依法治国基本方略和建设社会主义政治文明的新要求,坚持法制宣传教育与社会主义核心价值观体系教育相结合、与社会主义法治理念教育相结合、与社会主义公民意识教育相结合、与法治实践相结合,深入开展法制宣传教育,深入推进依法治理,大力弘扬社会主义法治精神,为夺取全面建设小康社会新胜利营造良好法治环境。

所谓普法,就是普及法律知识,而法律知识范围广泛,涵盖法律和法学,既包括法律精神、法律价值、法律理念,也包括法律原则、法律规范;既包括理论法学、应用法学,也包括一切有关法律和法学的知识和学问。因此,普法会成为依法治国的常态和有机组成部分。当然,普法首先是从对现行法律的宣传、正确解释和准确理解开始的。

应兰州大学出版社之约,我们组织编纂了这套“法律在身边”公民维权系列丛书。丛书内容涉及公法、私法和社会法等各个方面,将按照出版计划陆续推出。这套丛书的出版,期望能够为全社会普法、为法治中国建设尽些绵薄之力。

丛书撰稿人均为在职法律人(法律职业共同体成员,包括法官、检察官、律师、法学教育工作者以及研究者等),大都从事法律教学和研究以及司法实践工作,有较高的科研能力和语言驾驭能力。是他们认真负责的态度和孜孜不倦的工作,使丛书得以面世。

作为丛书的总主编,我制定了丛书的体例,并对各分册书稿进行了统稿和进一步完善。

这套丛书的特点是:语言明快、简洁、通俗;法律要义、释疑、案例、法条有机结合,各单元自成体系;贴近社会生活的主要方面,与大众生活息息相关。

限于学识和时间,书中肯定存在不少问题,希望读者、行家不吝赐教。

俞树毅

2014年12月1日

(丛书总主编俞树毅,系兰州大学法学院教授、博士研究生导师。兰州大学环境资源法学研究所所长)

前 言

本书本着关注民生的精神,以当下生活中常见的社会保障法律问题为切入点,就生活社会保障法律化和社会保障法律生活化进行了阐述。全书共分为9个单元,即社会保障概论篇、养老保险篇、医疗保险篇、生育保险篇、工伤保险篇、失业保险篇、社会优抚篇、社会福利篇、社会救助篇。每篇由精讲精析、典型案例、以案说法、法条链接、扩展阅读5个部分组成。精讲精析部分,就社会保障几个主要领域的法律知识向读者做了精要的介绍和解读;典型案例部分,选取了与主要知识点有关的典型案例并详细载明了案情及其裁决结果;以案说法部分,对上述案例及其裁决结果进行了分析,阐述了裁决的法理和法条依据,对我们认为的个别裁决不当之处也进行了评析和论证;法条链接部分,列举了与单元重要知识点最为密切联系的核心法条;扩展阅读部分,选取了介绍前述法律制度最新进展或制约其进一步发展的瓶颈问题的资料。

目 录

第一单元 国泰民安靠保障

——社会保障概论篇	001
【精讲精析】	001
一、何为社会保障	001
二、社会保障法简介	002
【法条链接】	003
中华人民共和国宪法	003
【扩展阅读】	004
一、现行社保制度是在“劫贫济富”吗?	004
二、着力保障改善民生——我国社会保障制度建设综述	008

第二单元 通向老有所养之路

——养老保险篇	010
【精讲精析】	010
一、何为养老保险	010
二、不同类型的基本养老保险	012
三、补充养老保险	016
四、职工个人储蓄养老保险	018
【典型案例】	018
一、农民工张某的养老保险权益	018
二、蒋先生的养老金	018
三、养老保险金引发的法庭之争	019

【以案说法】	023
一、农民工张某的养老保险权益	023
二、蒋先生的养老金	023
三、养老保险金引发的法庭之争	024
【法条链接】	027
社会保险法	027
劳动争议调解仲裁法	028
国务院办公厅转发人力资源社会保障部财政部城镇企业职工 基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知	028
关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见	031
【扩展阅读】	034
劳动者要求用人单位补缴基本养老保险费,用人单位不同意, 劳动者该如何做?	034
第三单元 架起病有所医之桥	
——医疗保险篇	035
【精讲精析】	035
一、何为医疗保险	035
二、新型农村合作医疗制度	037
三、城镇居民基本医疗保险	039
四、企业补充医疗保险	040
【典型案例】	040
某城镇职工医疗保险事业处的做法是否合法?	040
【以案说法】	045
某城镇职工医疗保险事业处的做法是否合法?	045
【法条链接】	048
社会保险法	048
【扩展阅读】	049
农村合作医疗资金筹集是如何规定的?	049
第四单元 安全第一 预防为主	
——工伤保险篇	052

【精讲精析】	052
一、何为工伤保险	052
二、工伤待遇	053
三、工伤认定程序	057
四、非法用人单位及其职工的工伤保险	057
五、公务员和参照公务员法管理的事业单位、社会团体的 工作人员工伤保险	058
六、争议处理	058
【典型案例】	058
工伤保险待遇如何计算?	058
【以案说法】	065
工伤保险待遇如何计算?	065
【法条链接】	067
劳动争议调解仲裁法	067
【扩展阅读】	067
劳动者在兼职单位发生伤亡事故,能否得到工伤赔偿?	067

第五单元 壮有所用

——失业保险篇	068
【精讲精析】	068
一、失业保险的对象及范围	069
二、失业保险申领条件及程序	070
三、失业保险基金	070
四、失业保险金	072
【典型案例】	074
劳动者因为自身的过错导致被解雇,是否可以申领失业保险待遇呢?	074
【以案说法】	074
劳动者因为自身的过错导致被解雇,是否可以申领失业保险待遇呢?	074

【法条链接】	075
失业保险条例	075
社会保险费征缴暂行条件	075
中华人民共和国社会保险法	076
【扩展阅读】	076
《失业保险条例》立法的不足之处	076
第六单元 人类自身的再生产不容忽视	
——生育保险篇	078
【精讲精析】	078
一、生育简介	078
二、何谓“生育保险”	078
三、生育保险的覆盖范围	079
四、生育保险基金	080
五、生育保险待遇	082
【典型案例】	083
怀孕女工被要求去外地上班,起诉公司要工资	083
【以案说法】	084
怀孕女工被要求去外地上班,起诉公司要工资	084
【法条链接】	084
企业职工生育保险试行办法	084
女职工劳动保护特别规定	085
【扩展阅读】	086
中国:十二五继续坚持计划生育政策	086
第七单元 拥军优属 保家卫国	
——社会优抚篇	088
【精讲精析】	088
一、社会优抚概说	088
二、社会抚恤制度	089
三、安置制度	094

【典型案例】	095
军人优抚申诉案的深度分析	095
【以案说法】	096
军人优待申诉案的深度分析	096
【法条链接】	097
军人抚恤优待条例(修订)	097
烈士褒扬条例	097
中华人民共和国兵役法(修订)	098
军队转业干部安置暂行办法	098
【扩展阅读】	099
国务院、中央军事委员会关于修改《军人抚恤优待条例》的决定	099
第八单元 幸福生活在招手	
——社会福利篇	101
【精讲精析】	101
一、社会福利简介	101
二、社会福利分类	102
【典型案例】	104
学生课间玩耍受伤学校是否有责任?	104
【以案说法】	105
学生课间玩耍受伤学校是否有责任?	105
【法条链接】	106
中华人民共和国教育法	106
中华人民共和国义务教育法	107
中华人民共和国未成年人保护法	107
中华人民共和国老年人权益保障法	108
中华人民共和国妇女权益保障法(修正)	108
中华人民共和国残疾人保障法	109
【扩展阅读】	109
我国《残疾人保障法》的立法宗旨	109

第九单元 雪中送炭 扶危济困

——社会救助篇	111
【精讲精析】	111
一、何为社会救助制度	111
二、社会救助制度的具体内容	113
【典型案例】	124
陕西宜川县被指强迫五保户老人搬家住进敬老院	124
【以案说法】	125
陕西宜川县被指强迫五保户老人搬家住进敬老院	125
【法条链接】	126
城市居民最低生活保障条例	126
城市低收入家庭认定办法	126
农村五保供养工作条例	127
关于实施农村医疗救助的意见	127
自然灾害救助条例	128
社会救助暂行办法	129
【扩展阅读】	130
一、民间慈善组织的发展面临困境	130
二、慈善立法在争议中提速	131

第一单元 国泰民安靠保障

——社会保障概论篇

人类作为整个宇宙中的一个有机组成部分,是在不断地同自然和社会进行斗争的过程中得以生存发展的。纵观人类历史,伴随着人类生产生活过程的是疾病、工伤、年老、死亡、失业、生育、灾害等现象,这些现象的发生常会使人类陷入极度贫困的生活境地。然而,人类的文明保护了人类自身的存在和发展。从古巴比伦到古希腊,从古罗马到古代中国,先民们从未停止过对美好社会的追求——无论是雄辩的法学家,还是善思的市民,他们都在创制着能规范人类行为的法律以及创建一个法治社会。为了确保人类得以更好地生存和发展,人们便创制了通过国家强制力保障实施的,用以抵御各种生存风险、保障人类基本生活需要以及促进社会大众福利的法律制度——社会保障法律制度。社会保障法一度被称为社会减震器和社会安全网。

【精讲精析】

一、何为社会保障

社会保障作为法律概念使用,最初出现在1935年美国颁布的《社会保障法》中。此后,这一法律概念在各国逐渐得以使用:如1942年英国的《贝弗里奇报告——社会保障和相关服务》,1938年新西兰的《社会保障立法案》等。1952年第35届国际劳工大会通过了规定社会保障基本准则的《社会保障公约》,自此以后,社会保障这一概念迅速在各国普遍使用起来。我国在1986年的《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》中,使用了“社会保障”一词,可以说这是我国最早对这一概念进行阐述的记录。

由于社会保障本身所包含内容的复杂性,又由于各国的政治体制、历史传统、文化背景以及价值取向的差异性,各国对社会保障的概念界定也不尽相

同。总体来看,各国学者及相关著作对社会保障这一概念的阐释大多包含了这样一些要素:(1)社会保障的实施主体是国家或社会,其实施的首要责任主体是国家。(2)社会保障的项目包括年老、疾病、伤残、死亡、失业、生育及各种自然灾害。(3)社会保障的功能是保障公民基本生活、社会安定和经济发展。(4)社会保障是一套制度系统。从社会保障资金的征收和使用的过程上,我们可以将社会保障制度分为社会保障资金征收制度、管理制度、使用制度和监督制度。(5)社会保障的手段是对国民收入进行分配和再分配,其运行具有特殊的规律。(6)社会保障实施的依据是立法。

为此,社会保障可以被定义为:指国家为了经济发展和社会稳定,帮助社会成员克服生存风险和促进社会大众福利以保障公民社会性生存和发展的措施。^①

二、社会保障法简介

我国的学者们认为:“社会保障法是调整以国家、社会和全体社会成员为主体,为了保证社会成员的基本生活需要并不断提高其生活水平,以及解决某些特殊社会群体的生活困难而发生的经济扶助关系的法律规范的总和。”^②“社会保障法是调整以国家和社会为主体,为了保证有困难的劳动者和其他社会成员以及特殊社会群体成员的基本生活并逐步提高其生活质量而发生的社会关系的法律规范的总和。”^③“社会保障法是指调整国家(政府)和其他相关的社会组织在为社会成员防范社会风险和遭受社会风险后提供经济帮助和服务的过程中与社会成员之间和其相互之间发生的社会关系的法律规范的总称。”^④郭捷教授认为,社会保障法是基于社会安全和社会发展的需要制定的,帮助社会成员克服生存风险和促进社会大众福利以保障公民社会性生存和发展的法律规范的总称。

(一)特征

一般认为社会保障法具有以下特征:

1. 广泛的社会性。具体表现在社会保障关系都涉及社会大众的利益,在

① 郭捷:《劳动法与社会保障法》,法律出版社,2011年,第311页。

② 林嘉:《社会保障法的理念、实践与创新》,中国人民大学出版社,2002年版,第16、17页。

③ 史探径:《社会保障法研究》,法律出版社,2000年,第31页。

④ 周宝妹:《社会保障法主体研究——以利益平衡理论为视角》,北京大学出版社,2005年,第19、20页。

法律上其权利义务主体非常广泛;其实现目标在于维护社会的和谐稳定,促进社会发展;社会保障责任和义务具有社会化特色。

2. 强制性,主要通过国家立法强制推行。

3. 扶弱济贫、互助共济性,具体表现在帮助因各种原因陷入生活困难的民众走出困境和民众互助方面。

4. 严格的法定性。

5. 实体法与程序法的统一性。

6. 特定的立法技术性。具体表现在数理技术和大数法则的运用方面。

(二) 原则

1. 保障基本需求原则,以满足公民的基本生活需求为宗旨。

2. 保障水平与经济发展相适应原则。

3. 公平与效率兼顾原则。

4. 普遍性原则,应包括一切社会成员。

5. 国家保障与社会保障相结合的原则。

社会保障法体系由社会保险法、社会救助法、社会优抚法、社会福利法4个部分构成。

【法条链接】

中华人民共和国宪法

第三十三条 凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。中华人民共和国公民在法律面前一律平等。国家尊重和保障人权。任何公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务。

第四十四条 国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。

第四十五条 中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会保障残废军人的生活,抚恤烈士家属,优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。

【扩展阅读】

一、现行社保制度是在“劫贫济富”吗？^①

任何一次风吹草动，都足以触动民众关于养老问题的敏感神经。

日前，英国《金融时报》中文网发表了《现行社保制度的“劫贫济富”效果》一文（下称“FT文”），文章称，“社保制度建立的初衷是改善人们——尤其是那些穷人的境况，但当这个政策推行之后，它却似乎起到了‘劫贫济富’的作用，让穷者愈穷，富者愈富。”

该文发表后，引起了广泛的关注和讨论：公务员凭什么不交养老保险，却能领取高额养老保险？老一代为国家奉献了一生，财政说给予补贴，可这点补贴够什么用？企业不想给员工办理社保，怎么办……我国现行的社保制度是在“劫贫济富”吗？

目前，我国社会养老保障体系已基本确立。除机关事业单位的退休制度外，我国的养老保险分为城镇居民社会养老保险、城镇职工基本养老保险、新型农村社会养老保险（下称“新农保”）三种。

据知情人士透露，自2009年新农保试点以来，国家试点和地方自行试点地区有近2亿农村居民参保，5000多万名符合条件的农村老年居民按月领取养老金。今年，全国60%的区县将进行新农保试点，2012年底在制度上实施全覆盖。

今年7月1日起，城镇居民社会养老保险试点在全国启动，预计今年试点范围覆盖全国60%的地区，明年基本实现全覆盖。

而城镇职工基本养老保险，按照人社部的统计基本上已经实现了全覆盖，但知情人士告诉《中国经济周刊》，这其实只是在制度层面，实际上达不到100%覆盖。

“现在主要是基数搞不清。我们到企业进行实地了解，依然有企业不缴纳社保费的，还有很多企业只给企业中高层的管理人员或固定员工缴了，打工的人不缴；还有很多劳务派遣工，特别是一大部分农民工没有参加社会保险。据人社部的统计数据，农民工参加医疗保险的是4000多万人，而我国2.4亿农民

^① 王红茹、朱彬：《现行社保制度是在“劫贫济富”吗？》，载于《中国经济周刊》，2011年第39期，网址：<http://www.ceweekly.cn/html/Article/201110102211183.html>。

工当中,已经在城镇相对稳定就业的至少是1.2亿人,那么至少有8000万农民工没有参保。”全国总工会保障工作部副部长李志培接受《中国经济周刊》采访时表示。

专家认为,由于城镇职工基本养老保险已经实施多年,相对比较成熟,而刚刚起步的新城保和新农保目前存在问题较多。两相比较,新农保存在问题更大。

在中国人民大学中国社会保障研究中心副主任杨立雄看来,现行的新农保在制度上存在三大缺陷。

一是基础养老金太低。“中央政府补贴55块钱,如果你每年只缴100块钱,等到退休的时候,55元加上个人账户,大概一个月也就是七八十块钱。”

二是缺少一个调整增长的机制。“第二年应该达到多少,第三年应该达到多少。现在物价在涨,社会平均收入在涨,不能总是维持那55块钱。现在增长机制没有建立起来,过几年以后55块钱根本买不了东西,怎么去养老?”

三是个人账户不能做实。“个人账户要不要放在那里,如果不进行投资,在物价飞涨、利息低的情况下,过几年就贬值很快。不仅是新农保,包括整个城镇职工养老保险都存在这个问题,所以我主张不要做实个人账户,只要名义账户就够了,反正不到60岁从个人账户中也取不到钱。到了60岁,再把他个人账户的钱放进去,因为之前积累着就会贬值。现在瑞典等东欧国家是名义账户,就是账户里没有钱,只是记录你缴了多少费,这样就防止了贬值。”

据记者了解,根据《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》提出的“地方政府视财力状况可提高标准”,已经有一些地方开始提高补贴。比如北京在2009年已经将基础养老金提高至每月280元,此外,上海、宁波等地的基础养老金也已经突破了中央所规定的标准。

“在我国未来老龄化越来越严重的趋势下,推行基础养老保险制度,势在必行,当然,有必要好好完善和实行。”国家发改委宏观研究院副研究员肖新建说。

在这里,我们要讨论的一个问题是,我国的养老保险制度真的如外媒所说的是“劫贫济富”吗?针对外国媒体所提出的几个问题,我们的社保专家给出了答案:^①

^①此处略有改动,节选部分意见。